

知的障害者の主体性の形成の視点からみた障害者総合支援法(二) : 支給決定プロセスの検討

著者	福島 正剛
雑誌名	社会関係研究
巻	20
号	2
ページ	1-23
発行年	2015-03-31
URL	http://id.nii.ac.jp/1113/00000616/

論文

知的障害者の主体性の形成の視点からみた障害者総合支援法(二)
——支給決定プロセスの検討——

福島 正 剛

目 次

はじめに

第一 障害者の主体性の形成

- 1 主体性とは
- 2 障害者権利条約と障害者の主体性の形成
 - (1) 障害者権利条約における障害者の主体性の形成
 - (2) 障害者の権利条約と社会モデル
- 3 本稿における主体性の形成
 - (1) 知的障害者の主体性の形成
 - ① 知的障害者の主体性の形成とは
 - ② 知的障害者と社会モデル
 - ③ 小括
 - (2) 主体性の形成の評価軸の設定
 - ① 障害者とシティズンシップ論
 - ② 知的障害者とシティズンシップ論
 - ③ シティズンシップ論から析出する評価軸

第二 障がい法と知的障害者の主体性の形成

- 1 障がい法とは
- 2 知的障害者の主体性の形成と障がい法との関係
- 3 発達障害概念の基礎付け

(以上第20巻第1号)

第三 障害者総合支援法における知的障害者の主体性の形成

- 1 知的障害者の地域生活の現状と求められる支援
 - (1) 知的障害者の地域生活の現状
 - (2) 社会的障壁と求められる支援
- 2 障害者総合支援法の概要
 - (1) 障害者自立支援法から障害者総合支援法へ
 - (2) 障害者総合支援法の基本構造
- 3 (知的) 障害者の主体性の形成の視点からみた障害者総合支援法
 - (1) 申請までの段階
 - ① 申請の前段階における市町村の広報義務・周知義務
 - ② 申請段階における市町村の広報義務・周知義務
 - ③ 現行制度における申請段階の問題点(申請書と助言・説明義務)(以上本号)
 - (2) 支給決定段階(以下は次号掲載予定)
 - ① 障害支援区分の認定方式
 - ② 支給決定のプロセス

第三 障害者総合支援法における知的障害者の主体性の形成

1 知的障害者の地域生活の現状と求められる支援

ここでは、障害者総合支援法の検討に入る前に、知的障害者の地域生活の現状、その現状を踏まえた支援策について概観してみたい。障害者総合支援法が知的障害者の支援に対してどの位置にあり、どの範囲を受け持っているのかをより明確にさせるためである。

(1) 知的障害者の地域生活の現状

内閣府が発行する平成25年度版「障害白書」によれば、身体障害における施設入所者の割合2.4%、精神障害における入院患者の割合10.1%に対して、知的障害者における施設入所者は23.4%となっており、特に知的障害者の施

設入所の割合が高い点に特徴がある。また、在宅の知的障害者では、同居者ありが94.7%、このうち配偶者ありは2.3%であり、身体障害者の配偶者ありの60.2%と顕著な違いを示しており、知的障害者の大部分は親や兄弟と一緒に暮らしている。

また、平成25年6月28日に厚生労働省によって取りまとめられた「平成23年生活のしづらさなどに関する調査」結果¹⁾によれば、65歳未満の療育手帳所持者の外出時に支援が必要と回答した者は75.1%であり、身体障害者手帳所持者の45.4%を大きく上回っている。

知的障害（児）者の地域活動への参加状況は、「よく参加する」、「ときどき参加する」が25.9%であり、「ほとんど参加しない」、「参加したことはない」は67.5%であった。また、「いやな思いがある」かどうかについては、知的障害（児）者の35.4%が依然「いやな思い」があると応えている。その内容は「じろじろ見られる」、「サービスを拒否される」、「差別的な発言」などであった²⁾。

（２）社会的障壁と求められる支援

上でみた知的障害者の生活の特徴は、「①依然施設入所の割合が高い、②在宅の知的障害者は親・兄弟との同居が高い割合であり、一人暮らしや配偶者との同居は極端に少ない、③地域活動への参加の割合は低く、外出への支援に対するニーズは高い、④生活する上で「いやな思い」の経験は減少しているが、低いとはいえない状況である」と整理できよう。

一方、知的障害者と同居している親は、親亡き後を心配している状況が多く見られる³⁾。

知的障害者にとって、地域で一人暮らしあるいは配偶者とともに生活するというよりも、親元もしくは施設で生活している現状が浮かび上がってくる。地域活動への参加も低調である。知的障害者は、認知能力や判断能力に制限がある結果、親元あるいは施設での生活もやむを得ないのであろうか。いや、そうではない。現に、外出に対する支援ニーズは高いのであり、支援

を受けながら親元や施設から自由に外出したいのである。知的障害者の当事者団体であるピープルファースト東久留米では、入所施設を出て地域で暮らす、大人になったら親元を離れて生活するということは、人としてのあたりまえの生活⁴⁾であるとしている。

そして、上でみた①から④までの状況は、その多くが「遅れを招く環境」という知的障害者の発達を阻害する社会的障壁に起因しているといえるだろう⁵⁾。

これらの障壁を除去、縮減し、知的障害者の地域での自立した生活を保障し、その主体性を形成するには、単に身体介護や家事援助サービスのみではなく、知的障害者の思いに寄り添いながら、生活全体をトータルとして本人を支える支援が必要であろう。つまり、地域で生活していくうえで、相談をしつつ判断や決定を補ってくれるマンツーマン支援（自己決定支援の側面）、地域での活動を可能にするような絆の創設や行動の支援（参加支援の側面）、さらには、町内会などでの役割を果たすためのコミュニケーション支援（貢献支援の側面）などが不可欠となろう。さらには、地域生活をしていくうえで、知的障害者により添いながら、見守りや、相談などのトータルの支援を担うパーソナルアシスタンスの導入なども必要となろう。これらの支援については、障害者総合支援法の支給内容に関わる問題であり、別途詳細に検討することを予定している。

支給決定のプロセスにおいて、自己決定や参加の視点からは、知的障害者と行政ないしサービス計画作成者が協議することによってサービス内容を決定していくシステムが望ましいといえよう。

また、地域生活の支援には、公が直接的に支給するのみではなく、地域住民の相互扶助やボランティアなどのインフォーマルサービスも必要となる。その意味では、行政による地域ネットワークの構築や地域での福祉ニーズ対応力の養成が求められるのである。

そして、社会の知的障害者への偏見や差別をなくすための普及啓発活動や制度周知も重要であるし、所得保障や就労支援も欠くことができない。

このように、知的障害者が地域で自立した生活をするに対する障壁を除去するには、行政と地域が一体となった重層的な取り組みが求められるのである。

ここでは、このような取り組みの一つ一つを検討するのではなく、障害者総合支援法における支給決定のプロセスについて、知的障害者の発達を阻害する障壁、そして、その縮減策に絞って検討していきたい。

2 障害者総合支援法の概要

（１） 障害者自立支援法から障害者総合支援法へ

障害者総合支援法は、地域社会における共生の実現に向けた新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律（平成24年法律第51号）により、障害者自立支援法の改正法として成立した。

主な改正点⁶⁾は、次のとおりである。

①基本理念規定の新設（１条の２）

法に基づく日常生活・社会生活の支援が、共生社会を実現するため、社会参加の機会の確保及び地域社会における共生の、社会的障壁の除去に資するよう、総合的かつ計画的に行われることを法律の基本理念として新たに掲げた。

②障害者の範囲の拡大（４条１項）

「制度の谷間」を埋めるべく、障害者の範囲に難病を加えた。

③障害支援区分の創設（４条４項）

「障害程度区分」について、障害の多様な特性その他の心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示す「障害支援区分」に改められた。

④重度訪問介護の拡大（５条３項）

これまでの重度の肢体不自由者等に、新たに厚生労働省令で定めたものが加えられた。

⑤地域生活支援事業の追加（77条）。⁷⁾

（２）障害者総合支援法の基本構造

障害者総合支援法も、障害者に対する給付の法としての障害者自立支援法の基本構造をそのまま引き継いでいる。

障害者が介護給付費や訓練給付費の支給を受けようとする場合、まず、市町村に支給の申請を行う（法第20条第1項）。次いで市町村は、職員または指定一般相談支援事業者等により、申請者と面接を行わせ、心身の状況やその置かれている環境その他厚生労働省令で定める事項について調査をさせる（法第20条第2項）。次に、介護給付にあっては、コンピュータによる一次判定、市町村審査会の二次判定を経て、市町村は、障害支援区分の認定（法第21条第1項）を行う。そして、市町村は、申請者⁸⁾に対してサービス等利用計画案の提出を求め（法第22条第4項）、障害者等の支援区分、当該障害者等の置かれている環境、当該申請者等の利用に関する意向その他厚生労働省令で定める事項⁹⁾を勘案して介護給付費等の支給の要否を決定する（法第22条第1項¹⁰⁾）。なお、共同生活援助を除く訓練等給付に関しては、障害支援区分の認定を経ることなく支給決定が行われる（法施行令第10条）。

また、市町村は、支給決定を行ったときは、当該支給決定障害者に対し、厚生労働省令で定めるところにより、支給量等を受給者証に記載する（法第22条第8項）。なお、地域相談支援給付についても、障害支援区分の認定を経ずに支給決定がなされる。

以上の手続きを経て、当該申請者はサービス事業者と契約を締結し、サービスを受給することとなる。そして、支給決定時に提示されたサービス等利用計画案に基づき、サービス等利用計画が作成される。

3 （知的）障害者の主体性の形成の視点からみた障害者総合支援法

（１）申請までの段階

一般に市民の社会保障給付へのアクセスは、まず行政の広報等によって制度の存在を知りそれによる給付を受けることを期待して担当窓口を訪れ、そ

こでの指導助言によって要件に関する詳しい情報を入手して、しかるべき手順を踏んで給付申請を行うというプロセスが通例であろう。

① 申請の前段階における市町村の広報義務・周知義務

ここでは、市町村の広報義務・周知義務が問題となる。

知的障害者にとってどのような支援の制度があり、どのような給付を受けることができるか等を事前に知っておくことが、給付等を受ける自己決定の前提となるからである。また、給付を受けながら地域での自立した生活に参加していくためにも、事前に制度等を知っておく必要があろう。

行政の広報義務については、学説も分かれており¹¹⁾、いわゆる永井訴訟の第1審判決¹²⁾では、行政庁（京都府知事）の広報義務が認められたが、大阪高裁は、行政庁（京都府知事）の一般的な広報・周知義務については、行政の果たすべき責務であるが、法的義務とはいえないと判示した¹³⁾。

ア) 市町村の情報提供・広報義務

障害者総合支援法は、第2条第1項第2号で障害者等の福祉に関する情報提供や相談に応じること等を市町村の責務と規定している。

したがって、市町村は、情報アクセスへ支障がある人に確実に情報を届ける提供方法に工夫をするとともに、地域相談支援や基本相談支援の充実強化、地域生活支援事業で市町村の必須事業とされている相談支援事業の整備充実を図る必要があることは言うまでもないことである¹⁴⁾。

しかし、責務規定から直ちに義務を導き出すことには無理があるように思われる。責務規定は、法的強制力を伴わない規定と解する余地があるからである。例えば、前述した永井訴訟の控訴審判決は、責務の意味を法的強制力を伴わないものとして用いている。

ところで、障害者等の福祉に関する情報は、先に述べたように、給付を受けるか否かを自己決定するためには不可欠の前提となるものであり、申請権を顕在化させる契機となるものであるともいえよう。

一方、市町村と住民とは情報の非対称性があり、圧倒的に市町村が情報を保有している状況にある。このような状況において、どのような場合にどのような給付がうけられるのか、その方法などの一般的広報を市町村が怠った場合、住民の適正な申請権並びに受給権の芽を摘んでしまう結果となり、憲法第25条の生存権が保障されない結果となってしまう。そもそも、社会保障は、所得の配分の機能を有しているものであり¹⁵⁾、この趣旨からすれば、情報を財と捉え、情報の再配分機能も社会保障の趣旨に適うものと解することも可能であろう¹⁶⁾。

さらに、障害者総合支援法第2条第1項は、「努めなければならに」規定ではなく、「責務を有する」となっていること、その中でも第2号の情報提供、相談に応じる責務は、同項第1号の「必要な自立支援給付及び地域生活支援事業を総合的かつ計画的に行う」とは明らかに規定の仕方を異にしており、「必要な情報提供を行う」、「相談に応じる」など住民に対して行うことが具体的に規定されている。情報提供等が申請権、給付請求権の行使に不可欠の前提であって自己決定を支えるものであり、情報格差の是正が社会保障の理念にも合致するものであること、そして、障害者総合支援法第2条第1項が、努力義務規定ではなく責務として強い規定を置いていることをもって、同項が市町村の広報・相談義務を定めたと解することも可能であろう¹⁷⁾。

そして、知的障害者など意思疎通が不十分な人に対して、必要な便宜を供与しなければ、情報提供・広報義務を果たしたとはいえない。同条第1項第3号の意思疎通についても、「必要な便宜を与えること」と定めをしていることから、情報提供・広報義務は意思疎通義務も包含されると解される。

イ) 報提供・広報義務の程度・範囲

次に、情報提供・広報義務の程度・範囲の検討に入ろう。

この点参考になるのは、民法の分野で契約の交渉過程における行為義務を理論化した「熟度論」であろう。これは、熟度に応じた段階的契約責任を論じるものであり、契約関係の実質は、ある一定の時点を境にして、それ以前

には何の法律関係も存在しない、それ以後は両当事者が契約の鎖で固く結ばれるというのではなく、その端緒から履行の完了に至るまで段階的に成熟していくものである。そして、個々の法律問題は、その成熟度に応じた法律効果を認めていかざるを得ないといった理論である¹⁸⁾。

もちろん、私法に属する理論を公法関係に直接援用することはできないが、情報提供・広報義務についても、住民が市町村と何ら接点をもたい状況から、情報提供・広報を受けて市町村に相談し、給付申請の意思を固め、給付申請に至る過程は、いわば申請に向けて成熟していく過程でもあると捉えることができるのである。これは、熟度論が想定している事実と同様のものということができるのではないだろうか。そうだとすれば、申請へと向かう過程の中でその熟度に応じて、情報提供・広報義務の程度・範囲も定まってくると解することができる。

それでは、申請前の段階での情報提供義務・広報義務の程度・範囲はどうであろうか。

この段階では、市町村と住民とは接触しておらず、住民も申請するかどうかの意思が芽生える以前の段階であり、情報提供・広報義務は、市町村の幅広い裁量に属する¹⁹⁾。そして、その程度は、永井訴訟における地裁判決が示したように受け手が「相当の注意をもって普通の努力をすれば制度を知り得る程度」²⁰⁾とすべきだろう。このことは、注意義務の公平な配分という民法上の過失相殺の理念²¹⁾からも説明できよう。

もちろん、法令の創設や変更に関して官報に掲載されたことをもって何ら情報提供・広報しないことは当該義務を尽くしたことになるのではないと考えられるし、情報提供・広報する際には、意思疎通が困難な人に対する配慮も欠かすことはできない²²⁾。

ウ) 情報提供・広報義務の法的効果

- ① 例えば、誤った情報提供を行い、住民に損害を生じさせた場合は、国家賠償法に基づき市町村は賠償責任を負う。また、法令等の創設や改

正に伴い市町村が情報提供・広報を怠り、そのことによって住民に損害を発生させた場合には、不作為の期間、程度を考慮し裁量権の逸脱といえる事態に至った場合には、国家賠償法に基づく損害賠償義務が発生する²³⁾。

② 問題は、住民の情報提供・広報請求権が認められるかどうかである。

小川政亮は、ドイツ社会法典を例に出して、広報義務は明記されているもの、広報を請求する権利が規定されていないことから、ドイツでは広報義務の履行請求に関してはこれを否定する見解が多いと紹介している²⁴⁾。

確かに、わが国においても、情報提供について障害者総合支援法第2条第1項第2号で責務規定をおいているが、情報請求権に関する規定は置かれていない。

しかし、前述したように、情報提供・広報は申請権の萌芽を形成する契機となるものであるし、情報の非対称性を国家の介入によって是正することも憲法第25条の目的と解されることから、障害者総合支援法第2条第1項第2号は、情報請求権を規定している解すべきである²⁵⁾。

エ) 小括

これまで、情報提供・広報についてだけ述べてきたが、熟度論を参考にすれば、申請に向かって成熟していく過程で、市町村の対応も、情報提供、広報、相談、助言と移行し、それぞれの段階に応じてその範囲と程度が市町村の義務として生じるのである。

河野正輝は、社会福祉の権利構造は、単一の権利からなるのではなく、核となる権利を中心としてこれを支える複数の権利からなることを明らかにした²⁶⁾。そして、情報提供・広報に関する権利構造を示すならば、申請権を中心として、これを補完する情報請求権、広報請求権、相談請求権、助言請求権からなる複数の規範群ということができないのではないかと考えている²⁷⁾。

② 申請段階における市町村の広報義務・周知義務

障害者が何らかの給付を受けようと思い、市町村の窓口申請あるいはその前提として相談に訪れた段階では、一般的な広報・周知のときは市町村に課せられる義務の程度も異なってくると解される。つまり、ここでは、住民が市町村窓口出向くなどにより市町村と接触した結果、市町村にとっては一般住民ではなく、特定の住民となったのであり、これから申請に向けて徐々に成熟していく過程が形成されていくのである。

これを①で述べた枠組みに沿って示せば次のとおりとなる。

市町村と接触した初期の段階では、制度に関する概要説明等が主であるが、徐々に申請に向けて具体化していき、制度に関する説明というより、より具体的な相談、助言へと移行していく。市町村は、申請前段階のように幅広い裁量ではなく、申請に向けた熟度に応じた相談、助言義務を負うということになる。

法的効果も、市町村の具体的義務違反があった場合や義務履行の不作为があった場合には、国家賠償法上の責任を負うし、申請者の助言を求める請求権行も認められよう。義務の程度は、申請前段階よりも申請に向けての熟度に応じたより具体的なものとなるだろう。さらに、誤った説明や助言、あるいは説明・助言が不十分だったために、申請者の意図とは異なった給付決定を受けた場合は、瑕疵ある決定として行政不服審査法や行政事件訴訟法によって処分の取り消しを求めることとなる。

③ 現行制度における申請段階の問題点（申請書と助言・説明義務）

ア) 問題の状況

支給決定の申請は、申請者が申請書を市町村に提出することによってなされるが、申請書の記載事項については障害者総合支援法施行規則第7条によって規定されている。

具体的な申請書は、和歌山市を例にとれば図1のとおりである²⁸⁾。

図1で示されるように、障害者総合支援法に規定される介護給付費等の申請の特徴は、申請の段階で支給決定の種別を事前を選択させる制度になって

いるということである。

これを他の制度と比較してみると、介護保険の要介護認定申請では、基本的には申請者の氏名、性別、生年月日及び住所を記載することで申請を行うことができる（介護保険法施行規則第35条）²⁹⁾ こととなっており、介護保険法第40条に規定されている給付の種別を事前を選択するシステムとはなっていない。また、生活保護法の申請においても、申請書の記載事項は、「①要保護者の氏名及び住所又は居所、②申請者が要保護者と異なるときは、申請者の氏名及び住所又は居所並びに要保護者との関係、③保護を受けようとする理由、④保護者の資産及び収入の状況、⑤その他要保護者の保護の要否、種類、程度及び方法を決定するために必要な事項として厚生労働省令で定める事項」となっており（生活保護法第24条第1項）、本年の改正で葬祭扶助のみ別個の様式を使用するに過ぎない（生活保護法施行規則第1条第5項）。

イ) 発達を阻害している社会的障壁

④自己決定の視点

知的障害者の特性として、文字情報を読むこと、読んだ情報を理解することなどの情報処理能力が弱い³⁰⁾、抽象化や般化の能力が未発達など認知・適応能力が弱い³¹⁾とされている。

このような知的障害者の障害特性からすれば、第1に事前に受けたい給付を選択させることは、給付の種類や内容を知的障害者が理解することが困難な可能性があること、第2に、申請書自体の読み取りが困難な可能性があることが指摘できるのではないか。つまり、知的障害者が申請しようにも、どのような給付の種類を求めるものであるのか、申請書にどのように記載していいのかが理解できず、その結果、自分自身に適切な給付を決定しあるいは選択できないこととなろう。当該申請システムは、知的障害者にとって、自己決定・自己選択を阻害する社会的障壁となっている可能性が高い。

⑤参加の視点

申請は、障害者総合支援法に規定されている給付を受けながら、地域の中

図1

別記様式第1号(第5条、第17条、第20条関係)

(宛先)和歌山市福祉事務所長(和歌山市保健所長)

☐新規
☐継続新規

申請年月日 平成 年 月 日

次のとおり申請します。

障害支援区分の認定

有・無

区分 1 2 3 4 5 6

有効期間

年 月 日から 年 月 日まで

サービス利用の状況

障害福祉関係サービス

利用中のサービスの種類と内容等

受給者番号

☐居宅介護
☐重度訪問介護
☐同行援護
☐行動援護
☐短期入所
☐生活介護
☐就労継続支援
☐就労移行支援
☐共同生活援助
☐計画相談支援
☐その他

介護保険サービス

要介護認定

有・無

要介護度

要支援()・要介護 1 2 3 4 5

利用中のサービスの種類と内容等

障害児通所支援

利用中のサービスの種類と内容等

☐児童発達支援
☐医療型児童発達支援
☐放課後等デイサービス
☐保育所等訪問支援

申請するサービス

区分

サービスの種類

介護給付費

☐居宅介護
☐重度訪問介護
☐同行援護
☐行動援護
☐短期入所
☐重度障害者等包括支援

訓練等給付費

☐自立訓練(機能訓練)
☐自立訓練(生活訓練)
☐宿泊型自立訓練
☐就労移行支援
☐就労移行支援(養成施設)
☐就労継続支援A型
☐就労継続支援B型

申請に係る具体的内容

※共同生活援助の申請の場合

1 希望する事業所の種類

☐介護サービス包括型

療養介護

☐自立訓練(機能訓練)
☐自立訓練(生活訓練)

生活介護

☐外部サービス利用型

2 介護の提供の希望

☐有
☐無

日中活動系

☐施設入所支援
☐共同生活援助(グループホーム)※

居住系

☐施設入所支援
☐共同生活援助(グループホーム)※

地域相

☐地域移行支援

談支援

☐地域定着支援

※「被保険者証の記号及び番号」欄及び「保険者名及び番号」欄は、療養介護を申請する場合記入すること。

サービス等利用計画又はサービス提供計画を作成するため必要があるときは、障害支援区分の認定に係る認定調査・概況調査の内容、サービス利用意向聴取の内容、和歌山市介護給付費等の支給に関する審査会における審査判定結果・意見及び介護給付費等医師意見書の全部又は一部を、和歌山市が指定特定相談支援事業者、指定障害福祉サービス事業者、指定障害者支援施設又は指定一般相談支援事業者の関係人に提示することに同意します。

また、介護給付費等医師意見書を記載した医師に対し、障害支援区分の認定結果を情報提供することに同意します。

で自立した生活を営んでいくための入り口部分であり、自己決定の視点の箇所
 で述べたように、当該申請システムは知的障害者にとっての障壁となる可能性を孕んでおり、参加の視点でも改善が求められるものと考えられる。

ウ) 社会的障壁の縮減と主体性の形成

それでは、上記で述べた社会的障壁を解消し、知的障害者の主体性を形成していくためには、当該申請システムはどうあるべきだろうか。

まず、申請書の様式については、漢字にルビを振ることは必須であろう。それとともに、支給の種別についての分かりやすい解説も申請書と一体のものとするべきであろう。その際、絵や写真での説明も盛り込むべきである³²⁾。

図2は、イギリスのオックスフォード郡の知的障害者の学習支援の案内の科目を紹介したものを抜粋したものであるが、このように絵を挿入することによって知的障害者を支援していることは参考にすべきだろう。

図2.³³⁾



Courses
We offer lots of exciting courses including:
cookery
crafts
languages and communication
photography
sports, fitness and exercise
drawing and painting
therapies and beauty
music.

* 出展：イギリスのオックスフォード郡のホームページ

以上に述べたような申請書の工夫や給付内容の解説書を整備することとともに、相談体制の充実も図られるべきである。申請に訪れた知的障害者に対して、市町村の窓口担当職員は丁寧な対応と、知的障害者に理解できるような説明が求められることになるだろう。

ちなみに、アメリカ・カリフォルニア州のランターマン法制の下では、利用者の個人プランを作成するIPP (Individual Program Plan) ミーティン

グにおいて、利用者の参加のもとに、利用者が理解できるようなコミュニケーション手段を用いることとされている³⁴⁾。

知的障害者が障害者総合支援法における自立支援給付を申請する場合、通常は、同居している親あるいは親族が付き添って申請に赴く場合がほとんどであろう。また、入所している施設から地域に移行する場合は、施設の支援員等が同席するあるいは申請の代行を行うだろう。したがって、知的障害者が単独で申請に訪れることは稀かもしれない。

もちろん、意思決定支援の観点から、成年後見を付することも必要となるだろうし、日常生活自立支援事業の利用といった方法もあるだろう。

しかし、知的障害者は申請する権利の主体であって、自己決定あるいは参加の視点からみれば、可能な限り知的障害者が単独で申請できるような環境整備、つまり申請段階からのコミュニケーション支援が求められるのではないだろうか。障害の社会モデルという視点に立つとき、このことは一層明確になろう。

自立支援給付を申請する場合、通常は、まず指定相談支援事業者（指定一般相談支援事業者及び指定特定相談支援事業者）に事前に相談し³⁵⁾、そこで説明を受け、サービスの種類を選択するだろう。その際、かなのルビをふった申請書や挿絵入りなどの分かりやすい制度説明のパンフレット等による説明をするなどして、障壁除去に努めるべきである³⁶⁾。さらに、知的障害者にあっては、幼少時から自分の力で何かを成し遂げる経験が少なく、意思表明の力が弱い人が多いとされていることから³⁷⁾、障害者総合支援法施行規則第6条の11で基本相談支援の内容として規定されている訪問等による相談支援、つまりアウトリーチによる常日頃の知的障害者との関係づくりの必要性が高いといえよう。

一般的には、相談支援事業者との相談を経て申請に至る場合が多いとはいえ、市町村は、申請につき相談支援事業者への相談を経由することを義務づけるわけにはいかないものであり、市町村自身、上記で示したような知的障害者とのコミュニケーションについての障壁除去をすべきであろう。

ところで、そもそも申請をする前に、給付種別ごとに予め選択させる障害者総合支援法の制度自体妥当といえるだろうか。

この問題については、障害者総合支援法の支給決定のプロセスの問題として論じることとする。

エ) 権利救済的側面

まず、知的障害者が市町村の窓口で、相談に来訪した場合に、仮名のルビをふった申請書を使用しなかったり、仮名のルビをふったり絵入りのパンフレット等を用いなかったからといって直ちに情報提供・相談・助言・教示義務違反を問われるとは限らない。それを補う分かりやすい説明を行えば、違法とは評価されないだろう。

しかし、例えば、給付申請書や案内書の提供を請求され、絵入りや仮名のルビをふっていないものを提供した場合は、説明で補ったとしても、請求の対象が給付申請書や案内書であるのであり、請求者の理解能力によっては、違法と評価されることも出てきよう。

意思決定に関する支援者（両親、兄弟などの親族が多いであろう）を伴って相談に来訪した場合の市町村の説明・助言・教示義務の程度は、単独で訪れる場合とは異なり、意思決定支援者からの補充的説明を考慮したものとなる。しかし、この場合でも、あくまで主体は知的障害者自身であり、例えば、仮名のルビをふっていない案内書や申請書で意思決定支援者のみに説明することは、義務違反を問われる可能性が生じよう。

また、障害者総合支援法が制度として相談支援事業者を設置していることから、効率性の観点を重視し、相談事業者へ事前相談をすべきことを強制し、事前相談がない申請を受け付けない等の対応をすれば、情報提供・相談・助言・教示義務違反となろう。

ここまでは、申請書を中心に申請行為に関する市町村の対応について論じてきたが、障害者総合支援法は、相談体制を規定しており、そこでの事前相談についての法的問題も論じる必要がある。

指定一般相談事業者および指定特定相談事業者は、一般的な相談である基本相談支援³⁸⁾を行うものとされているが、基本相談支援は、個別給付化されていない（法第5条第16項、第17項、第6条）。したがって、基本相談に関しては、指定一般相談事業者及び指定特定相談事業者と相談者の間には契約関係は生ぜず、また行政庁に対する申請から決定へと向かう行政手続きの関係も生じない。したがって、事実上の関係といわざるを得ないのであり、相談者に情報請求権は保障されていないと解さざるを得ない。

しかし、指定一般相談事業者および指定特定相談事業者が誤った説明、助言、不適切な説明、助言をしたことによって相談者に損害を発生させたときには、民法上の不法行為責任が生じると考えられる。

その際の注意義務の程度であるが、相談機関は専門性の高い機関であるべきことから、注意義務の程度、範囲も市町村の場合と同程度、あるいは説明の手順や方法、語り口については、より専門的な社会福祉援助論にそった技術が要求されるものと解される。

注

1) http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h23.pdf, accessed 31 Aug. 2016 .

2) 以上は、厚生労働省が発表した「平成17年度知的障害（児）者基礎調査結果の概要」によった。<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/titeki/>, accessed 31 Aug. 2016 .

なお、同調査によれば、「いやな思い」に関して前回調査（H12年度）では、56.9%が「あった」と答えたに対して、今回（H17年度）調査では35.4%に減少している。

3) 例えば、愛知県が平成23年度に行った愛知県障害者基礎調査によれば、「将来の不安や、その他困っていること」というアンケート項目に対する回答として、親亡き後の不安について多く寄せられている。「愛知県障害者基礎調査 報告書 平成23年3月」162頁～163頁。<http://>

www.pref.aichi.jp/0000039910.html, accessed 8.june 2014.

なお、地域で自立した生活を保障することは、「親亡き後は施設」という根本的課題の解決にもつながる。同様の指摘は、植戸貴子「知的障害者の地域生活のための支援と仕組みづくり」（神戸女子大学健康福祉学部紀要第3巻、平成23年）3頁。

- 4) ピープルファースト東久留米『知的障害者が入所施設ではなく地域で生きていくための本』（生活書院、2011年）5頁。
- 5) カリフォルニア・ピープルファースト編、秋山愛子・斉藤明子訳『わたしたち、遅れているの？—知的障害者はつくられる』（現代書館、1998年）2頁、13頁～17頁。
- 6) 主な改正点の説明は、厚生労働省ホームページ中の「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律の概要」を参照した。http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaishahukushi/sougoushien/dl/sougoushien-01.pdf, accessed 8Apr.2016 .
- 7) なお、このほかにも、サービス基盤の計画的整備として、障害福祉サービス等の提供体制の確保に係る目標に関する事項及び地域生活支援事業の実施に関する事項についての障害福祉計画の策定等が規定された。
- 8) 申請者が障害児の場合、障害児の保護者に対してサービス等利用計画案の提出を求めることとなる（法22条4項）。
- 9) 「厚生労働省令で定める事項」は、障害者総合支援法施行規則12条に規定されている。
- 10) 同行援護に係る支給申請のうち「身体介護を伴わない場合」及び共同生活援助に係る支給申請のうち、入浴、排せつ又は食事等の介護を伴わない場合は除かれる。
- 11) 木下秀雄、高藤昭は行政の広報義務を認めるが、堀勝洋は、明文の規定がないことを理由に広報・周知義務には否定的であり、たとえ認めら

れても行政庁の裁量に属するとしている。木下秀雄「社会保障法における行政の助言・教示義務」（賃金と社会保障No.1457、2008年）25頁～34頁。高藤昭「社会保障給付の非遡及主義立法と広報義務」（判例タイムズNo.766、1991.11.15）38頁～44頁。堀勝洋「社会保障法判例 児童扶養手当に関する周知徹底義務を違法に怠ったとして損害賠償請求が認められた事例（永井訴訟第1審判決）」（季刊・社会保障研究Vol.27 No.2、1991年）200頁～210頁。なお、小川政亮は、1987年に『日本福祉大学研究紀要』で、ドイツ社会法典に規定されている広報義務を紹介している。小川政亮『小川政亮著作集第1巻』（大月書店、2007年）329頁～347頁。

- 12) 京都地裁平成3年2月5日判決。判例タイムズNo.751（1991.5.1）238頁～256頁参照。

事案は、児童扶養手当を遡及受給できなかったのは、市町村が児童扶養手当に関する広報・周知義務を果たさなかったことが原因であると訴えたもので、第1審は、憲法25条は福祉立法の解釈基準を示すものであり、児童扶養手当法1条、7条1項、2項を憲法25条の趣旨から解釈すれば、市町村の広報義務が導かれると判示した。

- 13) 大阪高裁平成5年10月5日判決。別冊ジュリスト社会保障法判例百選[第4版]「106児童扶養手当制度に関する国の広報・周知義務」（有斐閣、2008年）214頁～215頁参照。

- 14) 河野正輝「障害者自立支援の法的課題—障害者の権利擁護およびサービス支給決定プロセスの改革」（社会福祉研究所報第39号、2011年）69頁～70頁。

- 15) 河野正輝・中島誠・西田和弘編『社会保障論』（有斐閣、2007年）263頁。

- 16) 阿部和光は、第16回社会保障法学会の質疑応答で、情報収集、広報義務について要保護者の従属性から導出できるとの見解を示している。日本社会保障法学会編『社会保障法』（法律文化社、1990年）161頁。筆者も基本的には阿部教授の方向性と同一である。

- 17) なお、河野正輝「障害者自立支援法の法的課題—障害者の権利擁護およびサービス支給決定プロセスの改革」（社会福祉研究所報第39号、2011年）70頁参照。
- 18) 潮見佳男『不法行為法Ⅰ [第2版]』（信山社、2009年）119頁。熟度論は、鎌田薫によって提唱された理論である。鎌田薫「不動産取引の再検討」（土地問題双書19号、1983年）、同「売渡承諾書の交付と売買契約の正否」（ジュリストNo.857、1986年）114頁～117頁。
- 19) 市町村広報紙での周知やパンフレットの配布、町内会での説明等が考えられる。
- 20) 判例タイムズNo.751（1991年）254頁。
- 21) 加藤雅信『新民法大系Ⅴ 事務管理・不当利得・不法行為（第2版）』（有斐閣、平成17年）309頁。

なお、障害者総合支援法は公法に属すると考えられることから安易に民法上の原則を適用することはできないが、民法の一般法的な地位、本文記載の事項が、主に国家賠償法上の過失相殺の場面で顕在化することから、過失相殺の理念で説明することは可能であると考えている。
- 22) ルビをふったものや絵入りのものの同時配布も必要であろう。
- 23) もっとも、損害と市町村の広報義務懈怠との間に相当因果関係がないと判断される場合も多いと思われる。
- 24) 小川政亮「社会保障と広報義務—主としてドイツ連邦共和国社会法典総則における—」『小川政亮著作集第1巻』（大月書店、2007年）338頁。
- 25) 平成5年に成立し平成6年4月1日から施行された行政手続法第9条第2項は、「行政庁は、申請をしようとする者又は申請者の求めに応じ、申請書の記載及び添付書類に関する事項その他の申請に必要な情報の提供に努めなければならない」と規定し、一般的な情報提供・広報義務及び情報提供・広報請求権を排除しているものとも解されるが、障害者総合支援法においては本文で述べた理由により、一般的な情報提供・広報義務及びその請求権性が認められると結論づけた。つまり、行政手続法

と障害者総合支援法を一般法、特別法の関係と解したわけである。

- 26) 河野正輝『社会福祉の権利構造 [オンデマンド版]』(有斐閣、1991年)
- 27) 河野正輝は、社会福祉の権利構造を複合的構造として措定し、理解すべきだとし、処遇過程の権利も複数の権利からなっており、その中の個別処遇の参加権を「①処遇方法・効果・危険等について説明を求める権利、②質問を行い、自己の意見を表明する機会を求める権利、・・・」等複数の権利群からなるとし、個別の処遇方法の決定過程に参加する権利は法定されていないが、憲法25条、13条及び老人福祉法、児童福祉法、身体障害者福祉法の包括的理念規定（老福2条、3条、児福1条1項、2項、心障基3条）の中に当然に含意されているものと解するとしている。河野・前掲注(26)126頁～127頁。
- 28) 当該申請書は、和歌山市独自のものではなく、全国的に概ね同一である。
- 29) なお、介護保険法施行規則35条には、申請書の記載事項として、要支援認定を現に受けているかどうか、受けていればその状態区分等、主治医の医師がある場合は当該医師の氏名等、第2号被保険者の場合の特定疾病の名称を記載するよう規定されている。
- 30) 山崎貴之ほか「知的障害者への情報提供に必要な配慮に関する調査研究」4頁。当調査研究は、社会福祉法人北九州市手をつなぐ育成会北九州障害福祉研究センターの平成22年度の研究開発事業の成果である。
<http://www.kitaiku.com/kenkyu/pdf/file/file000022.pdf> accessed 6 May. 2014. Val Williams (2013), opcit.p18.
- 31) 豊村和真「知的障害児者の心理的特性と心理的問題について」4頁。
http://www.ipc.hokusei.ac.jp/~z00105/_kamoku/tokusi/L_amentia.htm, accessed 6 May. 2014. 山崎貴之ほか・前掲注(30)4頁。
- 32) 山崎貴之ほか・前掲注(30)書によれば、知的障害者への情報提供に必要な配慮について、
難しい漢字は使わない、

難しいことばは簡単なことばに置き換える、
抽象的な言葉は避け、具体的に書く、
絵（写真）は理解と記憶を助ける、
との結論を導いている。

また、杉野昭博は、「知的障害者と絵記号（ピクトグラム）—障害学の視点から—」（関西大学社会学部紀要第38巻第1号、2006年）で、スウェーデンにおける知的障害者支援に絵記号が導入されることによって、知的障害者の自己決定に寄与していることを紹介し、わが国への導入を示唆している。

33) Oxfordshire County Councilのホームページから

“Helping adults with learning disabilities access adult learning courses.”

<https://www.oxfordshire.gov.uk/cms/content/adult-learning-0>
accessed 6 May 2014.

34) “Rights Under the Lanterman Act : Regional Center Services for People with Developmental Disabilities” Chap.4p.10.

<http://www.disabilityrightscalifornia.org/pubs/506301.pdf#search='Rights+Under+the+Lanterman+Act+%3A+Regional+Center+Services+for+People+with+Developmental+Disabilities'> accessed 6 May 2014.

同書では、コミュニケーションの手段の例として、サイン、はい、いいえのかわりにうなずきとか瞬きでの読み取りなどをあげている。

35) 障害者総合支援法 5条16項によれば、指定一般相談支援事業者も指定特定相談支援事業者も基本相談支援を含んでいる。同法同条17項には、基本相談支援とは、「地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せてこれらの者と市町村及び第29条第2項に規定する指定障害福祉サービス事業者等との連絡調整（サービス利用支援及び継続サービス利用支援に関するものを除く。）そ

の他の厚生労働省令で定める便宜を総合的に供与することをいう」と規定されている。

- 36) 厚生労働省主催の「改正障害者雇用促進法に基づく差別禁止・合理的配慮の提供指針の在り方に関する研究会」の平成26年6月6日付けの報告書では、知的障害者への合理的配慮の例として、「図等を活用した業務マニュアルを作成する」とされている。「改正障害者雇用促進法に基づく差別禁止・合理的配慮の提供指針の在り方に関する研究会報告書」16頁 <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11601000-Shokugyouanteikyoku-Soumuka/0000047634.pdf>, accessed 12 June 2014.

- 37) 山崎貴之ほか・前掲注(30)4頁。

- 38) 障害者総合支援法5条17項で基本相談支援を次のように定義している。基本相談支援とは、「地域の障害者等の福祉に関する各般の問題につき、障害者等、障害児の保護者又は障害者等の介護を行う者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せてこれらの者と市町村及び第29条第2項に規定する指定障害福祉サービス事業者等との連絡調整（サービス利用支援及び継続サービス利用支援に関するものを除く。）その他の厚生労働省令で定める便宜を総合的に供与することをいう」。